



Volksgezondheid
Veiligheid van de Voedselketen
Leefmilieu

Direction générale Environnement

Avenue Galilée 5/2
1210 Bruxelles

<https://www.health.belgium.be/fr/environnement>

Secrétariat du Comité d'avis SEA :

Nils VANSTAPPEN
tél. : +32 2 524 88 59
e-mail : nils.vanstappen@health.fgov.be

Comité d'avis SEA

Avis portant sur le projet d'arrêté royal établissant la procédure de mise en concurrence, les conditions et la procédure d'octroi des concessions domaniales et les conditions générales pour l'utilisation des parcelles pour la construction et l'exploitation d'une installation pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables dans l'espace marin sous la juridiction de la Belgique

Objet : Application de l'article 6, § 3, de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

Bruxelles, le 7 février 2024

En date du 10 janvier 2024, le ministre de l'Énergie M. Van der Straeten a demandé au Comité d'avis de rendre un avis sur la question de savoir si l'arrêté royal établissant la procédure de mise en concurrence, les conditions et la procédure d'octroi des concessions domaniales et les conditions générales pour l'utilisation des parcelles pour la construction et l'exploitation d'une installation pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables dans l'espace marin sous la juridiction de la Belgique (dénommé ci-après « l'AR établissant la procédure de mise en concurrence ») doit faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement (dénommée ci-après « la loi SEA »).

En date du 7 février 2024, le Comité d'avis a tenu une réunion au cours de laquelle trois membres de la Direction générale Énergie (dénommée ci-après « DG Énergie ») ont présenté l'AR établissant la procédure de mise en concurrence et la demande d'avis. Lors de cette concertation, les membres du Comité d'avis ont eu la possibilité de poser des questions.

1. Introduction

a) Généralités

[1] L'AR établissant la procédure de mise en concurrence est rédigé en exécution de l'article 6/3, § 3, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (dénommée ci-après la « loi Électricité »).¹ Cette disposition est libellée comme suit :

« § 3. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la commission, le Roi détermine le déroulement de la procédure de mise en concurrence, les conditions et la procédure d'octroi des concessions domaniales et les conditions générales pour l'utilisation des parcelles, et notamment :

1° les modalités complémentaires de la procédure de mise en concurrence et le contenu du cahier des charges, en veillant à assurer une publicité appropriée, une concurrence effective et une égalité de traitement de l'ensemble des candidats y participant. Les règles organisant la procédure de mise en concurrence garantissent notamment que le choix du soumissionnaire retenu ayant déposé la meilleure offre intervienne de manière simultanée avec l'attribution des permis et autorisations requis en vertu de la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental et de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique ;

2° les critères de recevabilité auxquels doivent répondre les candidats aux procédures de mise en concurrence, qui peuvent entre autres se rapporter à la capacité technique, organisationnelle, financière et professionnelle du soumissionnaire ;

3° les critères d'octroi objectifs, non discriminatoires et transparents par lesquels un classement est établi et par lesquels le soumissionnaire retenu de la procédure de mise en concurrence est désigné ;

4° les règles en matière de conclusion du lien contractuel entre l'État belge et le soumissionnaire retenu de la procédure de mise en concurrence, les droits et obligations des parties, ainsi que les règles en matière de changement de contrôle, fusion ou scission du titulaire d'une concession domaniale ;

¹ Cet article a été inséré par la loi du 12 mai 2019 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité en vue d'introduire une procédure de mise en concurrence pour la construction et l'exploitation d'installations de production dans les espaces marins sous la juridiction de la Belgique et ratifiant l'arrêté royal du 11 février 2019, modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 2002 relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.

5° les règles en matière de transfert, de suspension totale ou partielle et de retrait d'une concession domaniale ;

6° les règles relatives au démarrage et à la durée de la concession domaniale, de la phase de construction, de la phase d'exploitation et de la phase de démantèlement ;

7° les activités que le titulaire d'une concession domaniale peut développer à côté de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables dans les parcelles concernées ;

8° les garanties financières que le titulaire d'une concession domaniale doit constituer ;

9° la mesure dans laquelle et la manière dont la participation des citoyens peut être prévue et les communautés d'énergie renouvelable peuvent être impliquées par le titulaire d'une concession domaniale ;

10° le cas échéant, le soutien d'une durée de maximum vingt ans, conformément à l'article 7 ;

11° les règles relatives à la renonciation à la concession domaniale par le titulaire de la concession domaniale et l'indemnité compensatoire de résiliation qui sera due à cet effet. »

[2] En d'autres termes, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe les modalités et les critères de fond pour l'octroi des concessions domaniales et pour l'utilisation des parcelles de la zone Princesse Elisabeth, destinées à la construction et à l'exploitation d'installations pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. En d'autres termes, il fait partie intégrante du cadre réglementaire pour le développement du parc éolien dans la zone Princesse Elisabeth.

b) Cadre élargi

[3] Il convient d'examiner si l'AR établissant la procédure de mise en concurrence doit faire l'objet d'une évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (dénommée ci-après « SEA »), compte tenu du cadre politique et réglementaire élargi dont il fait partie intégrante. Nous ne pouvons garantir l'exhaustivité de description du cadre plus général du présent avis, mais il importe de mentionner les autres éléments les plus importants de ce cadre, à savoir :

- La décision du Conseil des ministres du 15 octobre 2021 (cf. [4]) ;
- Le Plan de développement fédéral 2024-2034 d'Elia (cf. [5]) ;
- Le plan d'aménagement des espaces marins 2020-2026 (cf. [6]) ; et
- L'AM Parcelles (cf. [7]).

[4] Le Comité d'avis fait tout d'abord remarquer que ce projet d'arrêté s'inscrit dans le contexte plus large de l'augmentation de la capacité des parcs éoliens en mer du Nord. Le 15 octobre 2021, le Conseil des ministres a marqué son accord de principe sur

- l'augmentation de l'objectif de production dans la zone Princesse Élisabeth de 2,1 GW à 3,15 GW au minimum et 3,5 GW au maximum ; et
- le raccordement de l'énergie éolienne provenant de la zone Princesse Élisabeth via une île énergétique.

Comme l'a déjà fait remarquer le Comité d'avis dans son avis du 29 juin 2022, il n'a été procédé à aucune SEA pour cette décision.

[5] Le choix de raccorder l'énergie éolienne via une île énergétique a fait l'objet d'une SEA dans une phase ultérieure, dans le cadre de la SEA élargie qui avait été réalisée pour le Plan de développement fédéral 2024-2034 d'Elia.² Dans le cadre de cette procédure, le Comité d'avis a rendu un [avis de scoping](#) et un [avis concernant le rapport sur les incidences environnementales](#), respectivement en date du 22 juin 2022 et du 16 décembre 2022. Le Plan de développement fédéral détermine, de manière générale, comment la capacité supplémentaire en électricité produite à partir d'énergies renouvelables sera raccordée au réseau énergétique.

[6] Les limites de la zone Princesse Elisabeth, au sein de laquelle il y aura l'extension de la capacité éolienne, ont été définies dans le Plan d'aménagement des espaces marins 2020-2026 (dénommé ci-après « PAEM 2020-2026 ») sous la forme de trois zones consacrées à l'énergie renouvelable : Noordhinder Noord, Noordhinder Zuid et Fairybank.³ Le PAEM 2020-2026 a été soumis à une SEA. Le 25 mai 2018, le Comité d'avis a rendu son [avis](#) sur le projet de PAEM et son rapport sur les incidences environnementales. Le Comité d'avis rappelle les remarques qu'il avait formulées au sujet des paragraphes relatifs à ces zones :

« [5] Pour les zones de parcs éoliens, l'analyse du rapport sur les incidences environnementales (RIE) est pertinente. La zone « Vlaamse Banken » est sensible, c'est une zone de lits de gravier. Cela relève du défi d'éviter un impact majeur à cet endroit. Il faut davantage d'études à l'avenir, p. ex. quant aux effets des parcs éoliens sur des habitats tels que les lits de gravier, ou quant aux effets cumulés qui s'amplifient à mesure que plus de parcs éoliens se retrouvent à proximité les uns des autres.

[6] Pour l'enfoncement des pieux d'éoliennes, des techniques alternatives existent déjà qui sont mises en application, à savoir les fondations en caisson à succion ("suction bucket"). Si cette technique est praticable sous l'angle économique, elle devrait être appliquée. Tant que ce n'est pas possible, il y a lieu d'appliquer en permanence les *Best available technics* (meilleures techniques disponibles) afin de limiter les vibrations et le bruit. »

Ces remarques restent pertinentes pour toutes les évaluations suivantes des incidences sur l'environnement, que ce soit au niveau du plan ou du projet, pour cette matière.

² Le rapport sur les incidences environnementales et la déclaration sont disponibles sur le site internet d'Elia : <https://www.elia.be/fr/infrastructure-et-projets/plans-investissements/plan-de-developpement-federal-2024-2034>

³ Le PAEM 2020-2026 a été défini dans l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins pour la période de 2020 à 2026 dans les espaces marins belges, dont l'article 8, §§ 2 et 3, définit les zones concernées.

[7] La localisation exacte des parcelles pour lesquelles les concessions domaniales seront octroyées, ainsi que leur dimension et leur nombre, seront déterminés par un arrêté ministériel, connu sous le nom de « AM Parcelles⁴ ». Un premier projet de version de cet AM Parcelles a déjà été soumis pour avis de screening au Comité d'avis. Dans son [avis du 29 juin 2022](#), le Comité d'avis estimait que la version qui lui avait été soumise ne nécessitait pas la réalisation d'une SEA. Les informations fournies indiquaient néanmoins qu'il ne s'agissait pas nécessairement de la version finale de l'AM Parcelles⁵. C'est la raison pour laquelle le Comité d'avis a précisé que son avis du 29 juin 2022 portait uniquement sur le « projet d'arrêté qui lui avait été soumis » et qu'il ne se prononçait pas sur « d'éventuelles versions ultérieures modifiées de l'arrêté ministériel à adopter en exécution de l'article 6/4 de la loi Électricité. »⁶

c) Dispositions particulières concernant les permis et les autorisations

[8] La loi Électricité stipulait déjà que des dispositions particulières seraient prévues pour demander les permis et autorisations nécessaires à la construction et à l'exploitation des parcs éoliens dans les parcelles. À ce propos, l'exposé des motifs de la proposition de loi ayant abouti à la loi du 12 mai 2019 précise ce qui suit :

« L'objectif de la présente proposition de loi est de rendre le processus de délivrance des autorisations aussi efficace et court que possible. À cette fin, le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence ne comprendra pas uniquement les critères de recevabilité et d'octroi d'une concession domaniale, mais visera aussi à prendre en compte les critères, conformément à la législation applicable, qui sont nécessaires pour l'octroi d'autres autorisations nécessaires comme par exemple le permis d'environnement, le permis de câble et les contrats de raccordement au réseau. »⁷

[9] S'appuyant sur l'article 6/3, § 3, 1^o, de la loi Électricité, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence prévoit en effet des dispositions particulières pour l'obtention des permis et autorisations nécessaires à la réalisation de projets dans les concessions domaniales. Il s'agit des permis et autorisations qui doivent être demandés conformément à la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental (dénommée ci-après la « loi Plateau continental ») et à la loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges (dénommée ci-après la « loi Milieu marin »). La

⁴ L'article 6/4, § 1^{er}, de la loi Électricité constitue la base juridique de cet arrêté.

⁵ cf. paragraphe [6] de l'avis : Le Comité d'avis fait remarquer que le projet d'arrêté qui a été soumis n'implique peut-être pas une décision finale sur la localisation, la dimension, la puissance totale à installer ou les conditions d'utilisation des parcelles. Dans le préambule du projet d'arrêté, il est notamment déclaré que « les résultats des études préliminaires visées à l'article 6/3, § 5, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité seront ajoutés au présent arrêté à un stade ultérieur, probablement au cours du premier trimestre de 2024. » De même, la décision concernant l'extension du Modular Offshore Grid, qui est fortement liée au choix en faveur d'une île énergétique (cf. [4]) et qui est déterminante pour la localisation finale des parcelles, n'est pas encore fixée. C'est toutefois une exigence en vertu de l'article 6/4, § 1^{er}, de la loi Électricité qui stipule que « la localisation des éléments du réseau de transport » doit figurer dans l'AM Parcelles. C'est une façon de procéder inhabituelle. En outre, cette façon de faire complique fortement le travail du Comité d'avis qui doit se prononcer sur la base d'informations incomplètes sur un arrêté ministériel qui ne comporte peut-être pas la décision finale.

⁶ Cf. paragraphe [7] de l'avis.

⁷ Exposé des motifs de la loi Électricité, p. 11

demande pour ces permis et autorisations a été formellement introduite par le SPF Économie en 2023. Dans le cadre de la procédure d'octroi de permis, l'Unité de gestion du modèle mathématique de la mer du Nord et de l'estuaire de l'Escaut (dénommée ci-après « UGMM ») a organisé une [consultation publique sur le RIE, au cours de laquelle les citoyens](#) ont pu, jusqu'au 26 janvier 2024, exprimer leurs points de vue et soumettre leurs remarques et objections. Chaque soumissionnaire doit joindre à sa demande une demande de transfert de l'ensemble des permis et autorisations pertinents.⁸ A la fin de la procédure d'octroi de la concession, le SPF Économie transfère ces permis et autorisations au soumissionnaire à qui la concession domaniale est attribuée.⁹

[10] Afin que le transfert de ces permis puisse se faire correctement, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence soumet un certain nombre de conditions de recevabilité pour l'obtention d'une concession domaniale. Premièrement, le soumissionnaire doit joindre les deux documents suivants à sa demande :

- une déclaration dans laquelle il confirme qu'il a pris connaissance des principales conditions d'octroi du permis de câble obtenu en vertu de la loi Plateau continental, et des conditions incluses dans le permis obtenu en vertu de la loi Milieu marin.¹⁰
- un plan détaillé décrivant la manière dont le soumissionnaire utilise les meilleures techniques et pratiques disponibles en vue de faire le choix le plus durable en termes d'origine, de composition et de recyclabilité des matériaux, et afin de respecter les conditions imposées dans le permis octroyé en vertu de la loi Milieu marin, ainsi que la manière dont ces méthodes de travail durables seront appliquées.¹¹

[11] Le non-respect des conditions de ces deux permis est en outre considéré comme un motif d'exclusion.¹² L'UGMM vérifie si la demande répond aux conditions du permis octroyé en vertu de la loi Milieu marin et ne relève pas du motif d'exclusion. Seules les demandes pour lesquelles un avis positif a été donné par l'UGMM sont considérées comme recevables.¹³

[12] Pendant la durée de la concession domaniale, le concessionnaire final doit également respecter certaines obligations en lien avec ces permis : Le concessionnaire a notamment l'obligation de « prendre toutes les mesures pour protéger et préserver le milieu marin, conformément aux permis et autorisations » requise par la loi Milieu marin.¹⁴ En outre, le concessionnaire doit « établir un système permanent d'évaluation et de suivi », notamment de cette obligation.¹⁵ Quant aux « activités accessoires », le projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence prévoit que le concessionnaire peut uniquement exercer les activités accessoires autorisées par les permis et autorisations pertinents.¹⁶

⁸ Cf. article 6 du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

⁹ Cf. article 34, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, du projet d'AR Tender

¹⁰ Cf. article 7, alinéa 1^{er}, 7^o, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹¹ Cf. article 7, alinéa 1^{er}, 8^o, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹² Cf. article 9, §§ 3 et 4, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹³ Cf. article 31, § 2, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹⁴ Cf. article 43, § 1^{er}, 9^o, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹⁵ Cf. article 43, § 1^{er}, 10^o, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹⁶ Cf. article 46 du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

[13] Le projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence prévoit en outre un certain nombre de critères environnementaux que les soumissionnaires et les concessionnaires finaux doivent respecter. Outre les informations visées au paragraphe [10], chaque soumissionnaire doit joindre une demande de transfert des permis et autorisations pertinents à sa demande.¹⁷ Le soumissionnaire doit joindre à sa demande les documents suivants :

- Une description des techniques et des moyens envisagés par le soumissionnaire pour la réalisation des travaux de construction et pour l'exploitation de l'installation de production faisant l'objet de la demande, en utilisant les meilleures techniques disponibles qui ont leurs certifications de type ou qui ont déjà fait leurs preuves dans des applications d'une ampleur similaire à celle du projet et en minimisant l'impact sur le milieu marin.¹⁸
- une description des techniques et moyens envisagés par le soumissionnaire pour le démantèlement de l'installation de production à l'issue de la période d'exploitation, en utilisant les meilleures techniques disponibles, en limitant au maximum l'impact sur le milieu marin, en évitant autant que possible les phénomènes d'érosion et en s'efforçant au maximum de réutiliser ou de recycler les composants de l'installation de production.¹⁹

[14] Quant à la capacité organisationnelle et professionnelle des soumissionnaires, le principe de précaution joue également un rôle en termes de recevabilité de la demande.²⁰ En effet, « une description d'un système de gestion de la sécurité dans le but, notamment, de protéger l'environnement » doit être jointe à la demande.²¹

[15] À la fin de la période de concession et lors du démantèlement des éoliennes, une attention particulière devra être consacrée à l'environnement. Le paragraphe [13] faisait déjà référence à l'obligation de joindre une description de la méthode de démantèlement à la demande. Lors du démantèlement final, il ne pourra être dérogé à cette description que moyennant l'accord du ministre et à condition que ces autres techniques et moyens « assurent au moins un résultat proportionné, en minimisant l'impact sur le milieu marin, en évitant autant que possible les phénomènes d'érosion et en maximisant la réutilisation ou le recyclage des parties de l'installation de production ». ²²

[16] Le Comité d'avis fait remarquer que malgré l'attention que prêtent les critères de recevabilité à l'environnement, le critère de l'impact environnemental ne joue aucun rôle dans les critères d'attribution. Les critères d'attribution sont le montant du *strike price* (90,0000 points) et le degré de participation citoyenne (10,0000 points).²³

¹⁷ Cf. article 6 du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹⁸ Cf. article 7, alinéa 1^{er}, 10^o, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

¹⁹ Cf. article 7, alinéa 1^{er}, 11^o, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

²⁰ Cf. article 15 du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

²¹ Cf. article 15, 3^o, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

²² Cf. article 61 du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

²³ Cf. article 19, § 2, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

[17] Pour terminer, le Comité d'avis fait remarquer que le projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence mentionne l'obligation de « concevoir l'implantation de l'installation de production de manière à ce que le domaine attribué soit utilisé de manière aussi intensive que possible, en tenant compte de la technologie appliquée »²⁴, moyennant le respect des permis délivrés. En outre, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence exige du soumissionnaire qu'il indique également, dans sa demande de concession domaniale, comment la capacité de production minimale à installer dans les trois parcelles différentes, à savoir 695 MW pour la zone Princesse Elisabeth I et 1225 MW pour les zones Princesse Elisabeth II et III, sera atteinte.²⁵ Bien qu'il ne s'agisse pas de critères environnementaux, ces critères peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Avis de screening

- a) L'AR établissant la procédure de mise en concurrence est un programme au sens de la loi SEA

[18] Le Comité d'avis renvoie à l'article 3, 1°, de la loi SEA qui définit le champ d'application matériel de ladite loi. Selon cette disposition, la loi SEA s'applique aux plans et programmes qui sont :

- a) élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau fédéral ou élaborés par une autorité au niveau fédéral en vue de leur adoption par les Chambres législatives fédérales ou par le Roi ;
- b) et prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

[19] L'AR établissant la procédure de mise en concurrence est élaboré par la DG Énergie, qui fait partie du SPF Économie. En vertu de l'article 6/3, § 3, de la loi Électricité, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence est adopté par le Roi. L'AR établissant la procédure de mise en concurrence est donc élaboré et adopté par une autorité fédérale.

[20] En référence au paragraphe [1], il peut également être constaté que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence est prévu par une disposition législative, à savoir l'article 6/3, § 3, de la loi Électricité.

[21] Sur la base de ces éléments, le Comité d'avis constate que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence est un plan tel que visé à l'article 3, 1°, de la loi SEA.

- b) L'AR établissant la procédure de mise en concurrence ne figure pas dans la liste des plans automatiquement visés

[22] Il y a lieu de déterminer, dans un deuxième temps, si une SEA est requise pour l'AR établissant la procédure de mise en concurrence. À cet égard, le Comité d'avis fait remarquer

²⁴ Cf. article 43, § 1^{er}, 12°, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

²⁵ Cf. article 7, 2°, du projet d'AR établissant la procédure de mise en concurrence

que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence ne figure pas dans la liste des plans et programmes pour lesquels une SEA est en tout cas requise, comme le prévoit l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi SEA. Bien qu'un lien étroit existe avec les plans visés au premier et au sixième tiret de cette disposition, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence est adopté en exécution de l'article 6/3, § 3, 1^o, de la loi Électricité et non en exécution d'un des articles de loi qui y sont énumérés.

c) Aucune évaluation n'est requise pour l'AR établissant la procédure de mise en concurrence en vertu de la directive Habitats

[23] Le Comité d'avis fait également remarquer que pour l'AR établissant la procédure de mise en concurrence, tel que soumis au Comité d'avis, aucune « évaluation appropriée » n'est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. En dépit du fait qu'une partie de la zone Princesse Élisabeth relève de la zone Natura-2000 « De Vlaamse Banken », il n'est pas à prévoir, selon toute attente, que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence en soi ait des conséquences significatives pour cette zone protégée. Cette évaluation s'appuie sur les mêmes raisons que celles pour lesquelles le Comité d'avis estime que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence n'est pas susceptible d'avoir d'incidences notables sur l'environnement (cf. section 2.e) ci-dessous). Aucune SEA n'est requise non plus en vertu de l'article 6, § 1^{er}, 2^o, de la loi SEA.

d) L'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets peut être autorisée

[24] Pour terminer, il y a lieu d'examiner si l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement peut être autorisée. Premièrement, il faut déterminer si l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe un cadre pour l'approbation de projets.

Selon la Cour de justice, « fixer le cadre » signifie : « en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, [fixer] un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».²⁶

[25] Le Comité d'avis estime que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe un cadre de ce genre. Bien que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence ne fixe pas directement les critères d'attribution des permis, il définit les critères auxquels le soumissionnaire doit satisfaire pour obtenir, par le biais de l'obtention d'une concession domaniale, le transfert des licences et autorisations. Comme l'a indiqué la DG Énergie elle-même dans la demande d'avis, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence « fixe les

²⁶ CJUE 27 octobre 2016, C-290/15, D'Oultremont, paragraphe 49.

critères d'attribution des parcelles aux exploitants potentiels ». De manière indirecte, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe donc aussi des critères pour les projets d'énergie renouvelable pouvant être réalisés dans ces parcelles. L'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe donc des critères et des modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets.

e) L'AR établissant la procédure de mise en concurrence n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement

[16] Lors de l'évaluation de la question de savoir si l'AR établissant la procédure de mise en concurrence est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il faut tenir compte des critères fixés dans l'Annexe I à la loi SEA.

[27] Un premier élément important est que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fait partie d'un ensemble hiérarchisé. La localisation des projets d'énergie renouvelable a déjà été fixée en grande partie au niveau du PAEM 2020-2026 qui a établi la zone Princesse Élisabeth en tant que zone destinée au développement de projets d'énergie renouvelable. À ce niveau, les incidences environnementales du choix de cette localisation ont déjà été évaluées. Au niveau de la localisation, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence ajoute peu d'éléments nouveaux susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. La localisation sera en outre précisée dans l'AM Parcelles. De plus, les incidences des projets concrets sur l'environnement seront également étudiées au niveau des projets concrets pour lesquels le SPF Économie a demandé un permis en vertu de la loi Milieu marin.

[28] Quant à « l'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales », l'on peut constater une très grande adéquation entre ce plan ou programme et l'intégration des considérations environnementales. Si, au niveau du plan ou au niveau stratégique, des conditions doivent encore être imposées à la construction d'éoliennes dans la zone Princesse Elisabeth, l'AR établissant la procédure de mise en concurrence est l'outil indiqué pour le faire. C'est ce qui ressort également de la base juridique, qui précise que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence « fixe les conditions générales pour l'utilisation des parcelles ». Ces conditions générales peuvent également englober les conditions environnementales auxquelles les projets doivent satisfaire pour pouvoir être réalisés dans la parcelle. Il semble que l'on ait opté pour une intégration limitée de ces conditions environnementales. Les incidences sur l'environnement sont surtout examinées au niveau du projet. L'occasion est ainsi manquée de définir, au niveau du plan ou au niveau stratégique, à l'aide de critères et de modalités clairs, le cadre dans lequel les concessions domaniales et les projets finaux peuvent être autorisés.

[29] Quant aux « problèmes environnementaux liés au plan ou programme », il peut être fait référence au fort impact potentiel des projets d'énergie renouvelable sur la biodiversité en mer du Nord, surtout au vu des effets cumulatifs du développement des différents parcs éoliens. C'est ce qui est récemment ressorti de plusieurs rapports, parmi lesquels le rapport

2023/22 de la Cour des comptes européenne.²⁷ Dans ce rapport, la Cour des comptes européenne écrivait ce qui suit :

« Nous estimons que, compte tenu des activités humaines existantes en mer et de l'ampleur du déploiement prévu des EMR, qui porterait la capacité installée actuelle de 16 GW à 61 GW en 2030 et au-delà, l'empreinte environnementale sur la vie marine pourrait être considérable et n'a pas été suffisamment prise en compte par la Commission et les États membres. »

[30] Quant à « la mesure dans laquelle le plan ou le programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources », il a déjà été indiqué plus haut que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixait un cadre. Cependant, la mesure dans laquelle l'AR établissant la procédure de mise en concurrence fixe ce cadre n'a pas été discutée. « La mesure dans laquelle » fait référence à l'ampleur de l'impact des critères et des modalités fixés par le plan sur l'autorisation finale des projets. Le cas présent, cet impact s'avère plutôt limité.

[31] Quant aux « caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée », l'on peut mentionner le fait qu'une partie de la zone Princesse Elisabeth relève de la zone Natura-2000 « De Vlaamse Banken ». L'impact du choix de la localisation sur cette zone a déjà été évalué dans le cadre de la SEA afférente au PAEM 2020-2026. Les incidences prévisibles sur l'environnement sont probables, de longue durée (les concessions sont octroyées pour une durée de 40 ans) et seulement réversibles de manière limitée. Compte tenu de la prolifération des parcs éoliens en mer du Nord, il est question de nombreuses incidences environnementales de nature cumulative. Il est également renvoyé, dans ce cadre, à l'exigence mentionnée au paragraphe [17] du présent avis, à savoir « concevoir l'implantation de l'installation de production de manière à ce que le domaine attribué soit utilisé de manière aussi intensive que possible ». Cette exigence peut avoir un impact significatif sur l'environnement et renforcer la nature cumulative des incidences.

[32] Pour toutes ces raisons, et plus particulièrement compte tenu de la SEA déjà réalisée pour le PAEM 2020-2026, du fait qu'une évaluation approfondie des incidences sur l'environnement sera réalisée au niveau des permis et du fait que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence n'ajoute pas beaucoup de critères concrets aux critères d'autorisation existants, le Comité d'avis estime que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

3. Conclusion

[33] Le Comité d'avis estime que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Pour cette raison, le

²⁷ Cour des comptes européenne, « Énergies marines renouvelables dans l'UE. Des plans de croissance ambitieux, mais une durabilité difficile à garantir », rapport spécial 2023/22, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-22/SR-2023-22_FR.pdf

Comité d'avis estime qu'aucune SEA n'est requise pour l'AR établissant la procédure de mise en concurrence conformément à la loi SEA.

[34] Le Comité d'avis souhaite néanmoins formuler trois remarques supplémentaires concernant le dossier qui lui est soumis. Premièrement, le Comité d'avis considère que l'AR établissant la procédure de mise en concurrence est une occasion manquée d'intégrer davantage de critères environnementaux ou de durabilité dans le processus (cf. également [28]). On retrouve des critères environnementaux uniquement dans les critères de recevabilité, et ces critères environnementaux renvoient presque exclusivement à ce qui sera repris dans les permis et autorisations à transférer. *De facto*, seuls ces permis, et plus particulièrement le permis en vertu de la loi Milieu marin, mentionneront des critères visant à protéger l'environnement et la biodiversité unique de la mer du Nord. Une approche plus ambitieuse était possible et, d'après le Comité d'avis, même souhaitable. La proposition de techniques (innovantes) de protection de l'environnement aurait pu p. ex. faire partie des critères d'attribution. À cet égard, les critères de l'appel d'offres pour la zone d'énergie renouvelable « Hollandse Kust (west) », où un poids décisif était donné au critère « écologie » dans les critères d'attribution, auraient pu constituer une source d'inspiration.²⁸ Cela s'inscrirait également dans le cadre de l'attention croissante portée à l'impact des projets d'énergie renouvelable sur la nature et la biodiversité. Le point [29] faisait déjà référence au rapport de la Cour des comptes, mais il faut savoir que l'UICN²⁹ et l'OCDE³⁰ ont elles aussi récemment publié des rapports sur la façon dont la protection de la nature et le développement des énergies renouvelables peuvent aller de pair.

[35] Deuxièmement, le Comité d'avis souhaite réitérer les remarques qu'il a formulées dans son avis du 29 juin 2022 à propos de l'AM Parcelles :

« [21] Enfin, le Comité d'avis tient à exprimer son inquiétude quant à la manière dont ce dossier est traité. Comme signalé dans le présent avis, il n'a pas été vérifié pour d'autres décisions stratégiques antérieures importantes si une SEA était requise. En outre, il s'avère que le plan qui est soumis pour avis au Comité d'avis n'implique probablement pas une décision finale. Un certain nombre d'éléments qui doivent obligatoirement être intégrés dans cet arrêté (études préalables et localisation des éléments du réseau de transport) et qui pourraient déterminer la teneur de l'AM Parcelles, ne sont pas disponibles. Ceci complique fortement le travail du Comité d'avis. »

Sur le plan procédural, ce dossier présente également un certain nombre de particularités qui compliquent le travail du Comité d'avis. En raison de la manière particulière de travailler avec plusieurs arrêtés qui réglementent différents aspects (AM Parcelles, AR établissant la procédure de mise en concurrence, la procédure d'octroi de permis d'environnement, le PDF

²⁸ Cf. « Kavelbesluit VI windenergiegebied Hollandse Kust (west), Ministerie van Economische Zaken en Klimaat » (26 novembre 2021), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-4381.html>.

²⁹ IUCN, « Mitigating biodiversity impacts associated with solar and wind energy development » (2021), <https://portals.iucn.org/library/node/49283>.

³⁰ OESO, « Mainstreaming Biodiversity into Renewable Power Infrastructure » (30 janvier 2024), <https://www.oecd.org/environment/mainstreaming-biodiversity-into-renewable-power-infrastructure-357ac474-en.htm>

d'Elia, le PAEM 2020-2026, ...), il est difficile de s'y retrouver. Il est particulièrement difficile de s'assurer que toutes les incidences pertinentes sur l'environnement ont été étudiées au moins une fois de manière exhaustive. Les incidences environnementales liées au choix de la localisation ont été étudiées dans le cadre du PAEM 2020-2026. Les incidences environnementales liées au développement du réseau de transport et de l'île énergétique ont été étudiées dans le cadre du PDF d'Elia, bien que cette étude ait été réalisée avant que l'on ne sache clairement ce qu'il en sera de la capacité énergétique installée dans les différentes parcelles et de la façon dont cette capacité énergétique sera développée. Le Comité d'avis part du principe que toutes les autres incidences environnementales pertinentes seront évaluées dans le cadre de la demande d'octroi de permis d'environnement.

[36] De cette dernière constatation découle la troisième et dernière remarque du Comité d'avis. Il sera essentiel que le permis d'environnement, fondé sur une étude approfondie, impose les critères environnementaux nécessaires à la construction et à l'exploitation des éoliennes. Il est fait remarquer, à cet égard, que la décision d'octroyer ce permis d'environnement ne sera pas basée sur un projet concret, mais bien sur les fourchettes de possibilités (p. ex. en ce qui concerne la taille des éoliennes ou la densité des parcs éoliens) proposées par le SPF Économie. Les projets concrets au sein des concessions domaniales devront rester dans ces fourchettes. C'est une façon inhabituelle d'évaluer les incidences sur l'environnement dans le cadre d'une demande de permis, les évaluations des incidences sur l'environnement étant normalement réalisées sur la base d'un projet concret afin que ses incidences sur l'environnement puissent être clairement identifiées et évaluées, et que des mesures d'atténuation puissent être déterminées. Bien entendu, le Comité d'avis comprend que cette méthode de travail découle de l'objectif de rendre le processus de délivrance des autorisations aussi efficace que possible, compte tenu de la nécessité d'une transition énergétique rapide et de grande envergure. Le Comité d'avis souscrit pleinement à cet objectif d'une transition énergétique rapide et ambitieuse. La procédure suivie comporte néanmoins certains risques, non seulement au niveau des incidences environnementales qui pourraient ne pas être étudiées de manière suffisamment concrète au niveau du projet, mais aussi au niveau des éventuelles incohérences entre ce qui sera décidé dans le cadre du permis d'environnement d'une part, et le contenu de l'AR établissant la procédure de mise en concurrence d'autre part (p. e. au niveau de la puissance minimale à installer par parcelle). Pour ces raisons, le Comité d'avis souhaite donc souligner l'importance d'une évaluation très approfondie des incidences environnementales au niveau des permis.